

Leticia Patrucchi y Leonardo Grottola - Estructura tributaria, ingresos rentísticos y regresividad en América Latina. Un análisis de la situación actual.

# Estructura tributaria, ingresos rentísticos y regresividad en América Latina. Un análisis de la situación actual

*Leticia Patrucchi y Leonardo Grottola<sup>1y2</sup>*

## Resumen

Durante la última década, la mayoría de los países latinoamericanos experimentaron procesos de reconstrucción de sus capacidades de intervención estatal. A fin de indagar en las fuentes de recursos fiscales que sostuvieron dicho proceso, este trabajo analiza la estructura de ingresos corrientes en Sudamérica y México considerando: a) la relevancia de los ingresos “rentísticos” en la recaudación total y b) las características de la estructura tributaria. Los resultados arrojan una importante incidencia de los primeros en relación a la presión tributaria y al carácter regresivo de la misma.

## 1. Introducción

Durante la década que acaba de finalizar, la mayoría de los países latinoamericanos experimentaron procesos de reconstrucción de sus capacidades de intervención estatal tendientes a revertir las consecuencias de la reforma neo-liberal de los noventa. Uno de los aspectos en que tales procesos habitualmente se presentan como problemáticos es aquél relacionado con las dificultades para hacerse de los recursos fiscales necesarios para solventarlos en contextos de subdesarrollo. Basta sólo mencionar algunos de los casos nacionales para observar que se tendió a financiar dichas transformaciones mediante recursos “rentísticos”, sin romper con la matriz histórica de ingresos corrientes estatales. Así, entre 2006 y 2008, en Chile, el Impuesto a la Renta del Cobre representó el 40 por ciento de los ingresos tributarios netos, en México el 30 por ciento de los ingresos fiscales correspondió a ingresos vinculados a

---

<sup>1</sup> Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA) / Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) e IIGG - UBA / CONICET. Agradecemos a los referees anónimos por sus valiosos comentarios.

<sup>2</sup> Agencias que patrocinaron este trabajo: ANPCyT, CONICET, UBA y UNSAM.

hidrocarburos y en Venezuela estos alcanzaron más del 50 por ciento de los ingresos corrientes.

Teniendo en cuenta esta particularidad, la investigación se centra en el estudio de la estructura de ingresos corrientes en Sudamérica y México, especialmente un análisis de los ingresos tributarios y su relación con los ingresos rentísticos. En primer lugar, se procede a estudiar detalladamente el volumen y la composición de dichos ingresos a fin de clasificar a los países mencionados según: a) la relevancia de los ingresos “rentísticos” en los ingresos corrientes totales y b) la progresividad (o regresividad) de la estructura tributaria. Una vez determinado esto, se indagará en las posibles asociaciones que puedan registrarse entre la incidencia de este tipo de ingresos y el carácter progresivo o regresivo de la estructura tributaria vigente, partiendo de la hipótesis según la cual en aquellos países con una mayor participación de ingresos rentísticos (provenientes de la explotación de recursos naturales) predominarán estructuras tributarias más regresivas.

En el caso de América Latina en general y los países estudiados en particular, todos ellos caracterizados por fuertes contrastes en términos de distribución social y regional del ingreso, la investigación sobre las características de la estructura tributaria y sus causas adquiere especial significación. Como analizaremos luego, todo Estado se sustenta en un pacto fiscal que lo legitima y determina sus alcances. Los Estados latinoamericanos se caracterizan por una escisión histórica entre los alcances que se le demandan y los recursos fiscales necesarios para hacerlos efectivos. Este defasaje se tradujo en ciclos de déficit fiscales, endeudamiento y crisis. Esa falta de recursos fiscales debilita las capacidades estatales para implementar políticas orientadas al logro de una mayor cohesión social, justamente, el principal desafío de estos Estados<sup>3</sup>.

Esta problemática se vuelve más compleja teniendo en cuenta el dilema que representa construir sistemas impositivos progresivos en contextos de elevada desigualdad del ingreso. Modificar este patrón requiere de una gran movilización de recursos políticos, en la medida que las reformas tributarias progresivas inducen un escenario de “resistencia de la elite”. Asimismo, para las gestiones políticas que las impulsan representan gran incertidumbre y elevados costos políticos de corto y mediano plazo.

---

<sup>3</sup> Si bien este análisis no desconoce que las consecuencias de la intervención del Estado en términos de modificación del ingreso total disponible de los ciudadanos requiere del estudio tanto de la faz extractiva como de los efectos del gasto público, se concentra en el aspecto extractivo, poniendo el énfasis en las fuentes fiscales que posibilitan políticas redistributivas más amplias.

Metodológicamente, el trabajo se encuadra en una estrategia cuantitativa de carácter comparativo. Las principales fuentes de información son CEPAL (CEPALSTAT) y los Ministerios de Economía y Hacienda nacionales. La importancia del trabajo se funda en que la cuestión fiscal resulta de suma prioridad en América Latina dadas las características mencionadas y adquiere especial relevancia en una etapa de recuperación de capacidades estatales de intervención. La selección de una muestra más acotada de países (Sudamérica y México) responde a la necesidad de facilitar el desarrollo de la investigación conservando la representatividad del trabajo, dado que incluye un número suficiente de países con grados variables de dependencia de ingresos “rentísticos”.

El presente documento se organiza en cuatro apartados. El primero recupera teóricamente la caracterización del Estado como extractor de recursos y la discusión sobre las circunstancias en que pueda asumir un carácter “rentista”, así como sus posibles vinculaciones con la estructura tributaria. El segundo describe brevemente el modelo económico latinoamericano de la última década, delineando la recuperación de la intervención del Estado y algunos de sus efectos sociales. El tercero estudia el impacto de los ingresos rentísticos en las finanzas públicas de los once Estados latinoamericanos considerados y analiza sus estructuras tributarias. Finalmente, se presentan los principales resultados del trabajo en cuanto a relaciones entre incidencia de los ingresos rentísticos y progresividad de la estructura tributaria de este conjunto de países.

## **2. Fiscalidad estatal e ingresos rentísticos**

Las reformas pro-mercado que acompañaron la recuperación de la democracia en la región pusieron en evidencia que garantizar ciudadanías plenas y promover el desarrollo requiere de reconstruir al Estado. Uno de los pilares centrales de esa reconstrucción descansa en su poder fiscal, como lo evidenciaran los procesos de reforma neoliberal que acabaron en gran parte de la región con fuertes restricciones presupuestarias y fiscales. Sin embargo, la retirada del Estado en favor del mercado que este modelo propiciara no sólo señaló el fin de un ciclo económico sino un nuevo clima cultural que supuso el desplazamiento de lo público a lo privado, sustentado en una extendida indiferencia de los sectores sociales más favorecidos hacia lo público (Iazzetta, 2007 pp. 73-90). La crisis de ese modelo supuso un nuevo rol estatal que aún

no logró romper con ese viraje cultural. En ese marco, nos proponemos reflexionar acerca de las capacidades estatales en materia fiscal -o más específicamente, de una de sus fuentes: el poder tributario- en América Latina durante la última década, período que caracterizamos como de recuperación del poder de intervención estatal.

La relevancia de esta mirada descansa en que se vincula estrechamente con intersecciones fundamentales entre el Estado, la sociedad y el mercado: ¿Qué tipo de Estado se financia con qué ingresos? ¿Cuál es su grado de consistencia? ¿Qué sectores sociales lo sostienen? ¿Quiénes se benefician?

El concepto de “Estado moderno” en la tradición weberiana atribuye gran importancia a su capacidad de extraer recursos (tributarios) de la sociedad, al punto de considerarla una de las características que lo definen como tal. En términos de Oszlak, la “capacidad [estatal] de diferenciar su control” para “extraer establemente recursos de la sociedad civil” es un “atributo de estatidad” (Oszlak, 2004 p. 17). Tal como el propio Weber (1991) advirtiera, una economía monetaria y un sistema de tributación estable constituyen prerrequisitos para la existencia de una burocracia estatal. Por ende, la potestad fiscal se revela como uno de los pilares del poder del Estado. En efecto, una de las condiciones de posibilidad para el surgimiento del Estado – Nación fue consolidar el monopolio fiscal, en sus orígenes, necesario para la consolidación del monopolio de la violencia física y el sostenimiento del aparato administrativo, y posteriormente para cumplir con su rol en la redistribución de parte del excedente social (Oszlak, 1997 pp. 5-9). La forma en que se organiza la capacidad recaudatoria refleja el tipo de pacto social establecido en torno a cómo habrá de sostenerse materialmente el Estado (Sindzingre, 2007 p. 617). La metáfora contractualista del “pacto social” constitutivo del Estado requiere para su vigencia de un “pacto fiscal”, dimensión fiscal de la ciudadanía política, contraparte material que la hace posible. El “pacto fiscal”, el carácter fiscal del Estado moderno, adquiere un contenido democrático a partir del legado de la “Revolución Americana” que, con la fórmula “no a la imposición sin representación”, vinculó la capacidad extractiva del Estado al reconocimiento de derechos políticos (Estévez, 2008 pp. 3-6 y Mann, 2004 p. 181).

En consecuencia, la reconstrucción de capacidades de intervención estatal requiere identificar las fuentes de recursos tributarios que la sostengan y encarar estrategias de negociación intensas para implementar con éxito su recaudación (Stein *et al.*, 2006 p. 203).

Múltiples factores determinan la toma de decisiones en el campo de la política tributaria. En primer lugar, aquellos ligados a posiciones en torno al nivel de intervención estatal en la economía, en la medida que los tipos de impuestos y su presión regulan la actividad económica y afectan los ingresos de mercado de los actores, incrementándolos o disminuyéndolos. Otras, ligadas a las características de la estructura social y su estructura de intereses, en donde, por ejemplo, ante desigualdades sociales intensas, se presentan mayores resistencias a decisiones que promuevan la progresividad de la estructura tributaria. También se ve afectada por el grado de desarrollo de capacidades técnicas para una efectiva recaudación. Y finalmente, aunque no exhaustivamente, por la existencia de otras fuentes de financiamiento, como aquellas originadas en la explotación de recursos naturales (Sindzingre, 2007; Johansson *et al.*, 2008 y Stein *et al.*, 2006). Nos interesa aquí caracterizar analíticamente este último factor -fuentes no tributarias de financiamiento- y luego vincularlo analíticamente con el carácter progresivo o regresivo que puede adquirir la estructura tributaria.

Entre las fuentes alternativas a los ingresos tributarios, los Estados pueden contar con ingresos corrientes propios provenientes de rentas originadas en la explotación de recursos naturales renovables o no renovables. Frecuentemente, estos se organizan bajo la forma de propiedad pública -por ejemplo, los recursos provenientes de la explotación de reservas hidrocarburíferas- o bien, originados en el comercio exterior bajo la modalidad de tasas, aranceles y derechos de exportación. Se denomina “Estados rentistas” a aquellos en los que predomina esta particular fuente de ingresos (Beaulieu, 2008 p. 43).

Rosser (2006) realizó un interesante trabajo de reconstrucción del estado del arte en materia de caracterización de los Estados rentistas y sus efectos sociales, políticos y económicos. Mientras que hasta fines de los ochenta la literatura económica consideraba una ventaja de los países en situación de subdesarrollo la predominancia de fuentes de recursos naturales como factor de posibilidad para la industrialización; a partir de entonces este supuesto comenzó a ser fuertemente cuestionado. Esta nueva línea analítica enfatizó la posibilidad de resultados políticos, sociales y económicos negativos en países con abundancia de recursos naturales, asociados a su vez a bajos niveles de democratización (Rosser, 2006 p. 7).

Sin embargo, esta caracterización -la de Estados rentistas- corresponde a un subtipo de análisis dentro de los aportes teóricos que ponen énfasis en la “maldición de los recursos”. Desde una perspectiva más amplia, es posible distinguir al menos cuatro

líneas de análisis: fenómenos conocidos como “enfermedad holandesa”; la teoría del *rent-cycling*, las vinculaciones entre recursos y guerra civil en el marco de los aportes de las teorías de captura de rentas y, finalmente, la del Estado rentista (Rosser, 2006 pp. 14-7; Colom Jaén, 2010 pp. 2-3).

A principios de los ochenta, surgieron a nivel internacional las primeras reflexiones en torno a la problemática de la “maldición de los recursos” en este caso entendida como sinónimo de “enfermedad holandesa” (Corden y Neary, 1982; Corden, 1984; Sachs y Warner, 1999 y Sachs y Warner, 2001). Estos trabajos señalaron que tanto la abundancia de recursos naturales como los episodios de repentina prosperidad derivados de incrementos de productividad o precios de recursos de sectores económicos con externalidades positivas para el crecimiento, tales como la industria manufacturera con viabilidad exportadora. En efecto, Sachs y Warner (1999 pp. 48–9) encontraron que, en países con abundancia de recursos naturales, tiende a haber sectores de servicios más extendidos (con su contraparte de sectores industriales más pequeños) y menor crecimiento de las exportaciones industriales. En un trabajo posterior, Sachs y Warner (2001) presentaron evidencia adicional sobre la existencia de fuertes indicios de la “maldición de los recursos” incluso controlando los cambios de tendencia en la cotización de las *commodities*. Es decir, aunque no exista la tendencia secular al deterioro de los términos de intercambio de los exportadores primarios. La teoría del *rent-cycling*, desde la economía política, concluye que rentas externas elevadas desincentivan los esfuerzos públicos por la creación de riqueza y redistribución de la renta, causando inevitablemente el colapso del crecimiento, cuya recuperación se retarda debido a la inercia del *rent-cycling* (Colom Jaén, 2009 p. 3).

No obstante, es posible encontrar fuertes divergencias en torno a qué entienden por “recursos naturales” los distintos trabajos que abordan la temática de la “maldición de los recursos” (Rosser, 2006 p. 8). Algunos autores adoptan una definición acotada que remite a la explotación económica de determinados *commodities*, mientras que otros prefieren un criterio más amplio que incluye a la abundancia de tierra o al tamaño del sector primario de la economía. Asimismo, y de particular relevancia para analizar la fortaleza de los hallazgos empíricos de esta literatura, tampoco hay acuerdo en la forma de medir la abundancia de recursos naturales. Así, algunos lo hacen en relación al nivel de exportación de recursos naturales sobre el Producto Bruto Interno (PBI) o sobre el total de exportaciones. En cambio, otros sobre los niveles de producción o de reservas, o

bien considerando el *stock per cápita* de los mismos, así como también en relación a los ingresos del Estado (Rosser, 2006 p. 10).

Finalmente, entre las distintas perspectivas analíticas se incluye la perspectiva Estado-céntrica, es decir, aquella que específicamente los caracteriza como Estados rentistas (Rosser, 2006 pp. 15-16 y Colom Jaén, 2010 p. 3). Esta perspectiva señala que los efectos nocivos de la abundancia de recursos naturales sobre el crecimiento económico no dependen tanto del comportamiento de las *elites* políticas y los actores sociales sino más bien de las capacidades estatales para promover el desarrollo económico, es decir, “no necesitan formular política económica, todo lo que necesitan es una política de gasto” (Luciani, 1987 citado en Rosser, 2006 p. 16). Se destaca así su carácter redistribuidor por sobre su carácter extractivo en la medida que, al predominar fuentes de ingresos distintas a la imposición fiscal sobre la población, el pacto fiscal se debilita con un Estado que se vuelve más autónomo, ya que se socava la *accountability* (Izquierdo Brichs, 2007 s/d; Beaulieu, 2008 p. 43; Colom Jaén, 2010 p. 3).

Ésa es la perspectiva en la que se inscribe este trabajo dado que busca analizar la relación entre este tipo de ingresos y la estructura tributaria, es decir, en qué medida su presencia condiciona o moldea a la segunda. Comprender la relevancia de estos ingresos es crucial para entender tanto los niveles de presión tributaria y su relación con el resultado fiscal; así como -y más relevante aún- la composición de la estructura tributaria (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007 p. 10).

Aquí tomaremos la participación de cada tipo de ingresos -rentísticos y tributarios- como forma de clasificar las fuentes de financiamiento de cada Estado y aproximar una respuesta acerca de los condicionantes que otras fuentes de ingresos imprimen sobre mayores niveles de presión tributaria. Es decir, nos proponemos identificar aquellos donde la participación de los recursos rentísticos supera a los tributarios y evaluar sus efectos sobre los requerimientos del sistema impositivo. Sólo cuando las actividades rentísticas “no estén ligadas a la utilización de recursos no renovables podrán ser consideradas como parte integrante del financiamiento público de mediano plazo y, en ese sentido, reducir los requerimientos que, en materia de solvencia, pesan sobre los sistemas tributarios tradicionales” (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007 p. 10).

La composición de la estructura tributaria alude, en nuestro caso, al grado de participación de impuestos progresivos y regresivos dentro de la misma, incorporando la noción de equidad. Esta nueva dimensión introduce el principio de capacidad de

pago, según el cual, (siguiendo la doctrina de John Stuart Mill) la igualdad en la tributación, como máxima política, es igualdad en el sacrificio (Ruiz *et al.*, 2008 p. 32). Asimismo, en la medida que una de las funciones de la tributación es su rol redistribuidor -alterando los ingresos de mercado entre los individuos luego de las imposiciones tributarias y las transferencias que posteriormente realiza el Estado a través de las políticas públicas- una estructura tributaria es regresiva cuando los individuos con menos recursos soportan una carga tributaria mayor en términos relativos que aquellos con mayores recursos. En síntesis, aquellos impuestos que no discriminan según ingresos, por ejemplo los impuestos sobre el consumo, son inherentemente regresivos. En cambio, se considera progresivos a aquellos que sí lo hacen, como los impuestos sobre la renta (Tanzi y Zee, 2001 p. 9).

Indagar acerca de la equidad de la estructura en América Latina resulta de vital importancia en tanto se caracteriza por ser la región con más desigualdad socio-económica, con el desafío de consolidar estructuras más progresivas. El trabajo de Stein *et al.* (2006 pp. 203-4) recupera la hipótesis de “resistencia de la elite” para señalar que cuando el poder económico está muy concentrado, las elites tienen mayor éxito en influir en el sistema político impidiendo reformas que perjudiquen a los contribuyentes más ricos. Dado el contexto latinoamericano de elevada inequidad distributiva y déficit de “poder infraestructural” del Estado, el poder de las elites se ve incrementado y éstas exhiben mayor capacidad de resistencia a la tributación (Mann, 2004 pp. 184-6)<sup>4</sup>. Esto explica, entre otros factores, el protagonismo de los “ingresos rentísticos” como fuente de financiamiento. En relación a los objetivos de este trabajo, consideramos que cuando el fisco se sostiene principalmente con ingresos rentísticos, su estructura tributaria tiende a resultar más regresiva dado que las “rentas” permiten sortear las tensiones derivadas de la “resistencia de la elite”.

---

<sup>4</sup> Boix (2009) y Boix y Stokes (2003) encontraron que el desarrollo económico con reducción de la desigualdad de ingresos favorece la democratización o consolidación democrática (las primeras olas democratizadoras, previas a la Segunda Guerra Mundial, exhibieron más cabalmente estas características). Esta relación se explicaría a partir de un modelo de “votante medio”, que reduce sus ansias redistributivas a medida que crece la equidad, al encontrarse él mismo ante la perspectiva de verse alcanzado por la imposición orientada a modificar la distribución del ingreso. Por consiguiente, los procedimientos democráticos devienen menos amenazantes para los sectores de mayor poder económico, quienes, en consecuencia, tienden a consentirlos. Teniendo en cuenta que la consolidación democrática en América Latina no se corresponde con la modalidad de transición antes esbozada sino que tiene lugar en el marco de una desigualdad persistente, esto constituye un nuevo elemento que abona la hipótesis de “rebelión fiscal de la elite”.



### 3. Crecimiento económico y reestructuración estatal en América Latina (2003 – 2008): determinantes, características e impacto socio – económico

El auge latinoamericano de 2003 - 2008 resultó la etapa de crecimiento económico más acelerado desde la bonanza de 1967 – 1974. Entre las principales características del período de crecimiento reciente sobresalen: el incremento de la tasa de inversión financiada mediante ahorro nacional, el superávit en cuenta corriente, el proceso de desendeudamiento externo, la acumulación de reservas internacionales y el mayor equilibrio fiscal (Ocampo, 2007; Ocampo, 2008; Kacef y López – Monti, 2010 y Cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Principales características macroeconómicas del auge latinoamericano**

Año	PBI (%) (1)	IIB (% PBI) (2)	ANB (% PBI) (3)	Balanza Cta. Cte. (MM USD)	Resultado Primario Gov. Central (% PBI)	Deuda pública Gov. Central (% PBI)	Reservas Internacionales Brutas (MM USD)
2003	2,2	19,0	19,5	8926	0,1	57,2	201185
2004	6,1	20,6	21,6	21359	1,1	50,9	227838
2005	5,0	20,3	21,6	34375	2,2	42,7	263207
2006	5,8	21,4	22,9	44004	1,8	35,7	320757
2007	5,8	21,9	22,3	9656	2,1	29,9	459550
2008	4,1	23,0	22,3	-34961	1,5	27,8	510457

(1) Tasa de variación anual (2) Inversión Interna Bruta (3) Ahorro Nacional Bruto

Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

La caracterización precedente contrasta con las problemáticas clásicas asociadas al desarrollo económico latinoamericano. En efecto, en el marco de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) vigente aproximadamente durante el período 1930 – 1975, las economías latinoamericanas tendieron a exhibir una dinámica de *stop – go* caracterizada por el agotamiento de los procesos de crecimiento como consecuencia de la restricción externa, dado el déficit comercial generado y la

consecuente escasez de divisas. El crecimiento, si bien por momentos vigoroso, tenía por contrapartida su inestabilidad, al verse condicionado por las crisis de balanza de pagos y sus implicancias en términos de endeudamiento y desequilibrios fiscales.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, lo novedoso de algunos de los atributos de la reciente etapa de crecimiento en América Latina respecto de experiencias anteriores en la región han llevado a preguntarse respecto de sus causas, alcances y perdurabilidad.

En primer lugar, entre las principales causas del auge latinoamericano de 2003 – 2008, la literatura coincide en señalar una serie de determinantes externos, la conjunción de precios elevados para las *commodities* y condiciones favorables de financiamiento externo. Cabe hacer una salvedad respecto de este punto y señalar que la mejora de los términos de intercambio a lo largo del período impactó desigualmente al interior de la región, de acuerdo a la especialización productiva de cada país. En efecto, la mejora en la cotización de las *commodities* tendió a concentrarse en la producción minera (incluyendo hidrocarburos), que recibió un *shock* favorable muy superior al experimentado por la agricultura. De hecho, los países más favorecidos en cuanto a mejora de sus términos de intercambio fueron Chile, Venezuela, Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia, todos ellos exportadores mineros (Ocampo, 2007 pp. 9-10; Ocampo, 2008 pp. 15-7 y Kacef y López – Monti, 2010 pp. 43-4).

Las circunstancias antedichas llevan a introducir ciertos matices en la perspectiva optimista respecto de las condiciones de posibilidad de un proceso de crecimiento económico regional sostenido, no sometido como en el pasado a la amenaza de la restricción externa. Cuando se descompone el saldo de cuenta corriente regional por países, se observa que el mismo se concentra en seis países, cinco de ellos de especialización minera y petrolera (Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela). Sólo el caso argentino escapa a esta caracterización con un resultado favorable que parece atribuible a la implementación de un “régimen de tipo de cambio real competitivo y estable”, según la denominación de Damill, Frenkel y Maurizio (2007) o una estrategia de “miedo a apreciar”, de acuerdo con la definición de Levy Yeyati y Stutzenegger (2007)<sup>5</sup>. En cambio, Brasil exhibe un déficit de cuenta corriente desde fines de 2007. El saldo de cuenta corriente regional se tornó deficitario en 2008 (ajustada por términos de

---

<sup>5</sup> Dicho régimen responde en sus lineamientos generales a las propuestas de “objetivos de tipo de cambio real” (*real exchange rate targeting*) formuladas por Frenkel (2004) y Frenkel y Taylor (2006).

intercambio, la cuenta corriente ha registrado resultados negativos desde 2005) (Ocampo, 2007 p. 13 y Ocampo, 2008 pp. 17-8).

El mayor equilibrio de las cuentas fiscales constituyó otro avance destacado respecto de los frecuentes desbalances del pasado. En efecto, durante la etapa de auge el déficit fiscal experimentó una reducción sustancial hasta el punto que en 2006 – 2007 las cuentas públicas de los gobiernos centrales latinoamericanos alcanzaron el equilibrio, registrando además superávit primario durante 2004 - 2008. La mejora de las cuentas públicas durante la bonanza reciente obedeció a un fuerte incremento de los ingresos públicos acompañado por un aumento del gasto de menor magnitud. Es posible distinguir sub – períodos al interior de la etapa analizada en función de la diferente evolución de ingresos y gastos. En 2003 – 2004, el superávit primario obedeció a un incremento de recursos acompañado por un crecimiento del gasto inferior al del producto. En cambio, durante 2005 – 2006 tuvo que ver con un aumento acelerado de la recaudación que permitió financiar con holgura el crecimiento del gasto público en relación al PBI. Por último, desde 2007 el gasto primario como porcentaje del producto continuó su trayectoria ascendente pese a las restricciones derivadas del menor incremento de los ingresos. Esto se tradujo en un deterioro de la situación fiscal en 2008 que se profundizaría luego debido a la necesidad de implementar medidas de estímulo económico ante el estallido de la crisis financiera internacional. Tal como se evidenciara, la mayor solvencia fiscal latinoamericana no obedeció a la austeridad en el gasto sino al fuerte crecimiento de los ingresos públicos (Kacef y López – Monti, 2010 pp. 50-1; Ocampo, 2007 p. 24 y Ocampo, 2008 p. 24)<sup>6</sup>.

No obstante reconocer las diferencias entre las políticas de cada país, entendemos que el incremento del gasto puede ser atribuido, a modo de hipótesis, a la tendencia a la reconstrucción de capacidades de intervención estatal económica resignadas en el marco del proceso de “reformas hacia el mercado” de los noventa a la que aludiéramos previamente. Las mayores erogaciones involucradas en este proceso fueron financiadas fundamentalmente a través de recursos “rentísticos” (de cuya magnitud daremos cuenta más adelante) generados tanto como consecuencia del incremento de los precios de las *commodities* como debido a la mayor presión tributaria

---

<sup>6</sup> La política fiscal en América Latina durante el auge reciente distó de ser homogénea. Las variantes fueron desde la austeridad chilena, sustentada en la regla de “superávit fiscal estructural” y la implementación de fondos de estabilización macroeconómica (Perú también siguió una política fiscal anti-cíclica) al expansionismo venezolano, pasando por numerosos casos intermedios en general de tendencia pro – cíclica (Ocampo, 2007 p. 24; Ocampo, 2007 p. 27 y Ocampo, 2008 pp. 24-25).

ejercida sobre la explotación de materias primas<sup>7</sup> (Kacef y López – Monti, 2010 pp. 51-2; Ocampo, 2007 pp. 24-5 y Ocampo, 2008 p. 24).

El proceso de crecimiento de 2003 – 2008 tuvo un impacto positivo en los indicadores socio - económicos. Un canal de transmisión fundamental para que el auge se tradujera en mejoras sociales fue el del empleo. En efecto, durante el período considerado el desempleo se redujo del 11 % al 7,4 % y la tasa de ocupación se incrementó del 52,1 % al 55,1 % registrándose evidencias del protagonismo del empleo asalariado (formal, en particular) en la creación de puestos de trabajo. El crecimiento económico con aumento del empleo se tradujo en una fuerte reducción de la pobreza en la región. La tasa de población por debajo de la línea de pobreza se redujo del 44 % en 2002 al 33 % en 2008, mientras que la tasa de indigencia pasó del 19,4 % al 12,9 % en idéntico período<sup>8</sup> (CEPAL, 2007 pp. 53-4; CEPAL, 2009a; CEPAL, 2009b y Cuadro 2).

En una reciente publicación, la CEPAL (2008) procuró determinar las causas de la reducción de la pobreza distinguiendo entre un componente propiamente atribuible al proceso de crecimiento económico (“efecto crecimiento”) y otro fundado en mejoras en la distribución del ingreso (“efecto distribución”). Mientras que el efecto crecimiento refiere al incremento del ingreso medio de las personas, el efecto distribución alude a cambios en la forma en que se distribuye dicho ingreso. Se procede a estimar ambos efectos mediante simulaciones sobre las bases de datos de ingresos de los hogares.

De acuerdo con las estimaciones mencionadas, la mayor parte de la reducción de la pobreza durante la reciente bonanza es atribuible al denominado “efecto crecimiento”, especialmente en aquellos países que experimentaron las bajas más pronunciadas en sus tasas de pobreza. No obstante, incluso en aquellos casos donde

---

<sup>7</sup> Se crearon nuevos impuestos o incrementaron las alícuotas de tributos ligados a producciones diversas según el país: cobre (Chile), hidrocarburos (Bolivia, Ecuador y Venezuela). En Argentina se reinstauraron en 2002 los derechos de exportación sobre la producción agropecuaria. Mediante instrumentos diversos, el sector público logró apropiarse de parte de los frutos del incremento de la cotización de las materias primas.

<sup>8</sup> CEPAL realiza las estimaciones de la magnitud de pobreza e indigencia por medio del método del costo de las necesidades básicas. Este método utiliza líneas de pobreza e indigencia que dan cuenta del ingreso mínimo necesario para que los miembros de un hogar puedan satisfacer sus necesidades esenciales. La línea de indigencia de cada país y zona geográfica se estima a partir del costo en moneda local de una canasta básica de alimentos que cubre las necesidades nutricionales de la población en términos de requerimientos calóricos y de proteínas, tomando en consideración sus hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos y sus precios relativos. El valor de la línea de pobreza se obtiene multiplicando el valor de la línea de indigencia por un factor constante que da cuenta de los gastos básicos no alimentarios, que para áreas urbanas corresponde al valor 2 y para zonas rurales a alrededor de 1,75 (inversa del coeficiente de Engel). Los porcentajes de población pobre se calculan comparando el valor mensual per cápita de la línea de pobreza con el ingreso total de cada hogar, expresado también en términos per cápita. La información acerca de la estructura del consumo de los hogares, tanto de alimentos como de otros bienes y servicios, se obtiene de las encuestas sobre presupuestos familiares que se llevan a cabo en los distintos países. Los datos sobre el ingreso de las familias provienen de las encuestas de hogares realizadas por los respectivos países. (Fuente: CEPAL).

prevaleció el efecto crecimiento, la mejor distribución del ingreso aportó entre un 30 % y un 40 % de la reducción de la pobreza. En consonancia con lo expresado anteriormente respecto de la importancia del crecimiento del empleo como factor determinante para que el incremento del producto se tradujera en mayor bienestar social, en 2002 – 2007 los ingresos provenientes del trabajo explicaron el grueso de la mejora de los ingresos medios. Nuevamente, este efecto resultó más marcado en aquellos países que registraron las mayores bajas en el porcentaje de población pobre (CEPAL, 2008 pp. 19-20).

**Cuadro 2**  
**Impacto socio – económico del auge de 2003 - 2008**

Año	Tasa de desempleo (%)	Tasa de ocupación (%)	Población bajo la línea de pobreza (%)	Población bajo la línea de indigencia (%)
2002	11,1	52,1	44,0	19,4
2003	11,0	52,5	44,2	19,1
2004	10,3	53,1	42,0	16,9
2005	9,1	53,6	39,8	15,4
2006	8,6	54,2	36,3	13,3
2007	7,9	54,8	34,1	12,6
2008	7,4	55,1	33,0	12,9

Fuente: CEPAL

El proceso de crecimiento económico de 2003 – 2008 también generó efectos positivos en la distribución del ingreso. Tendió a registrarse una disminución de la desigualdad de la estructura distributiva, elemento que caracteriza a la región y la ubica como la más desigual del planeta. Este fenómeno resultó más acotado y heterogéneo que el de reducción de la pobreza. Se registraron patrones divergentes en materia distributiva. Nueve países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela) presentan una importante reducción entre las brechas

de ingresos de los grupos extremos de la distribución y sus respectivos coeficientes Gini se redujeron al menos en un 5 %. Otro grupo conformado por Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Uruguay no exhibe cambios de importancia y, por último, hay tres países (Guatemala, Honduras<sup>9</sup> y República Dominicana) que se volvieron más desiguales pese a la bonanza. Al igual que en el caso de la reducción de la pobreza, buena parte de la mejora distributiva se debe al incremento de las remuneraciones correspondientes a los asalariados ubicados en el quintil inferior de la distribución (CEPAL, 2008 pp. 21-2 y Cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Desigualdad del ingreso en América Latina (18 países)**

	Índice de Gini		Relación del ingreso medio per capita (1)			
			D10/ D (1 a 4)		Q5/Q1	
	circa 2002 (2)	circa 2008 (3)	circa 2002 (2)	circa 2008 (3)	circa 2002 (2)	circa 2008 (3)
Argentina (4)	0,58	0,52	19,0	14,4	20,6	15,5
Bolivia	0,61	0,57	30,3	22,2	44,2	31,5
Brasil	0,64	0,59	32,2	23,8	36,9	26,2
Chile	0,55	0,52	18,8	15,9	18,4	15,7
Colombia	0,59	0,59	27,1	25,5	32,9	32,7
Costa Rica	0,49	0,47	13,7	12,4	16,9	13,5
Ecuador (4)	0,51	0,52	15,7	15,4	16,8	15,8
El Salvador	0,53	0,48	16,2	12,0	20,3	13,1
Guatemala	0,54	0,59	18,6	22,0	19,3	23,9
Honduras	0,59	0,58	23,6	23,6	26,3	32,5
México	0,51	0,52	15,1	16,1	15,5	16,0
Nicaragua	0,58	0,53	23,6	17,2	27,5	18,6
Panamá	0,57	0,52	20,1	15,2	25,7	18,8
Paraguay	0,57	0,53	20,9	16,6	25,6	18,4
Perú	0,51	0,50	15,6	14,7	16,3	16,5
R. Dominicana	0,54	0,55	17,8	21,2	20,7	25,4
Uruguay (4)	0,46	0,45	9,5	9,0	10,2	9,5
Venezuela	0,50	0,41	14,5	8,4	18,1	9,7

(1) D (1 a 4) representa el 40% de los hogares de menores ingresos, en tanto que D10 es el 10% de los hogares de más altos ingresos. La misma notación se usa en el caso de los quintiles (Q), que representan grupos de 20% de los hogares.

(2) Brasil, El Salvador, Nicaragua y Paraguay: 2001; Chile y Perú: 2003.

(3) Nicaragua: 2005; Argentina, Chile y Guatemala: 2006; Bolivia, Ecuador, Honduras y Perú: 2007; El Salvador: 2009.

(4) Urbano.

Fuente: CEPAL

<sup>9</sup> En el caso de Honduras, si bien el Gini se mantuvo prácticamente constante, se tuvo en cuenta el incremento de la brecha entre grupos extremos en la escala de distribución (en este caso, quintil superior e inferior).

#### **4. Vinculaciones entre fuentes rentísticas y tributarias en la fiscalidad estatal latinoamericana**

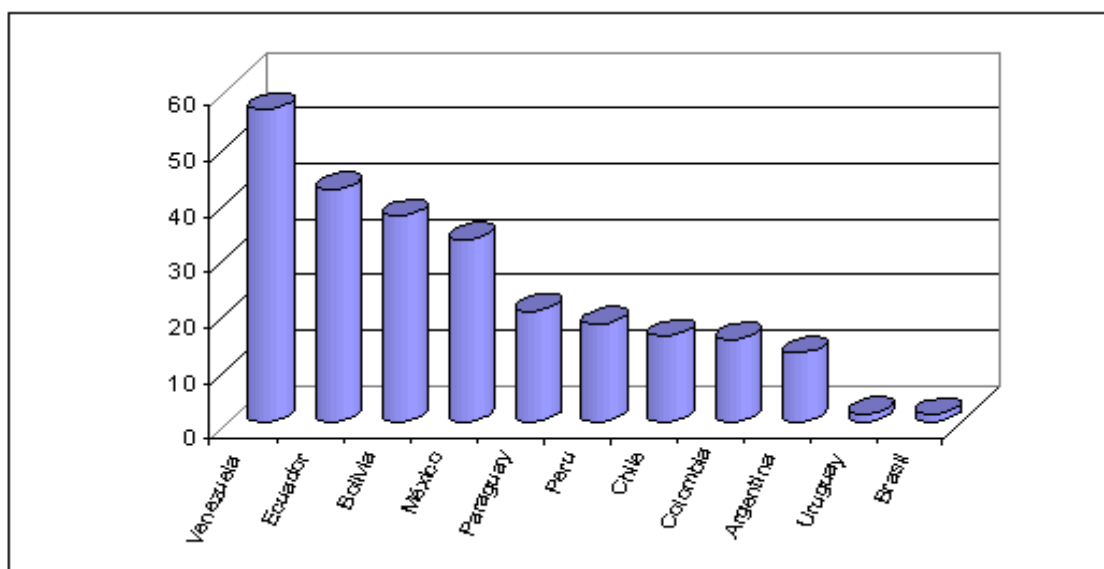
Los estudios que abordan el pacto fiscal que sostiene a los Estados latinoamericanos coinciden en señalar la debilidad tributaria de la región. Si bien con fuertes contrastes, ésta se caracteriza por presentar baja presión tributaria, sistemas complejos (gran cantidad de impuestos, excepciones y tratamientos especiales), fuerte presencia de impuestos al valor agregado y elevada incidencia de fuentes no tributarias de ingresos corrientes (Lora, 2008; Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007; Stein, *et al.*, 2006). Dedicaremos la siguiente sección a analizar la relevancia de esas fuentes no tributarias, especialmente aquellas provenientes de fuentes rentísticas. Luego, en la segunda sección, nos concentraremos en caracterizar las cargas tributarias de la región y la predominancia de estructuras regresivas e indagaremos en posibles asociaciones con el nivel de ingresos rentísticos.

##### **Los ingresos rentísticos**

En el apartado previo se hizo referencia a la importancia de los ingresos rentísticos (fundamentalmente, aquellos provenientes de la explotación y comercialización de recursos naturales) al señalarse que resultaron un factor central en la recuperación de las cuentas públicas de la región. Sin perjuicio de esa caracterización general, como puede verse a continuación, la importancia de estos ingresos resulta heterogénea a lo largo de los países estudiados (Gráfico 1).

Gráfico 1

**Relevancia de los ingresos rentísticos (circa 2008\*)**  
**-en % de los ingresos corrientes del gobierno central-**



\*Paraguay: 2007; Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela: 2009.

Fuente: Ministerios de Hacienda nacionales

Con un promedio regional de 22,4 por ciento, los ingresos rentísticos constituyen una importante fuente de recursos para la mayor parte de los países analizados. Brasil y Uruguay, escapan a esa generalización con una participación menor a los dos puntos porcentuales. En el caso de Brasil, donde la importancia de los recursos derivados de la explotación de hidrocarburos es mayor a la aquí expresada, gran parte de las regalías sobre la producción de petróleo y gas natural corresponden a los estados subnacionales, quedando menos del 30 por ciento de dichos ingresos en poder del Estado Nacional<sup>10</sup>. De los restantes países analizados se distinguen claramente dos grupos. Un primer conjunto de países donde los ingresos rentísticos representan entre el 12 y el 20 por ciento de los ingresos corrientes de cada Estado central. En este grupo se encuentran Argentina, Colombia, Chile, Perú y Paraguay. Un segundo grupo en el que los ingresos

<sup>10</sup> Es relevante realizar una nota aclaratoria en relación a la utilización del criterio “gobierno central”, en especial teniendo en cuenta que la muestra incluye países federales (Argentina, México y Brasil) y países unitarios fuertemente descentralizados como Colombia. Los ingresos rentísticos -en especial aquellos vinculados a regalías por la explotación de hidrocarburos y mineros- son superiores a los aquí reflejados, en la medida que los estados de nivel intermedio y local (según cada caso) reciben directamente ingresos por estas fuentes. Sin embargo, dado que no todos lo hacen, considerar el agregado de recursos por este rubro, ocultaría el efecto diferencial entre estados generado por estos ingresos. A modo de ejemplo, en la Argentina, las regalías petroleras representan más del 50 por ciento del total de los recursos de algunos estados provinciales mientras que otros no reciben ingresos por esta fuente. El acceso a esos recursos posibilita a estos estados tener estructuras tributarias disímiles, sin afectar sus ingresos fiscales. De incluírseles, sería preciso analizar de manera desagregada los niveles subnacionales de estos países, lo que excede los alcances de este trabajo. Sin embargo, lo consideramos un punto de indagación fundamental para futuras investigaciones.



rentísticos representan entre el 30 y 50 por ciento del total de recursos corrientes que reciben los Estados. Allí se ubican México, Bolivia, Ecuador y Venezuela.

En Argentina, los ingresos rentísticos (12,3 por ciento) provienen de derechos de exportación (“retenciones”) sobre la producción agropecuaria (fundamentalmente, soja y derivados) y de hidrocarburos, que representaron en 2009 el 23,3 y el 12,1 por ciento, respectivamente, de las exportaciones totales (INDEC). En el caso de Colombia, corresponden a los ingresos provenientes de la explotación y exportación del petróleo, donde el Estado Nacional recauda los impuestos de renta, patrimonio y ventas de Ecopetrol (así como sus dividendos) y las empresas petroleras que operan en el país. Si bien la mayor parte de la producción se destina al mercado interno, las exportaciones de crudo y derivados representan cerca del 20 por ciento de las exportaciones totales del país<sup>11</sup>.

Perú, con una participación de ingresos rentísticos del 17 por ciento, recibe ingresos por la explotación y exportación de minerales -centralmente, oro, cobre y carbón- que en conjunto representan el 45 por ciento de las exportaciones totales del país, sobre las cuales las empresas pagan un canon de derecho de exportación y otro en concepto de regalías. En este grupo de países también se encuentra Chile, con una participación del 11 por ciento proveniente de la explotación y comercialización del cobre por parte del Estado. Finalmente, en lo que respecta al caso paraguayo, los ingresos rentísticos representan un 19,9 por ciento de los ingresos corrientes del gobierno central y provienen de regalías hidroeléctricas de las represas de Itaipú y Yaciretá y, en menor medida, del impuesto a la exportación de soja (con una tasa del 4 por ciento).

El segundo grupo de países, que hemos caracterizado como de dependencia alta, concentra la mayor parte de estos ingresos en la explotación de hidrocarburos. En el caso mexicano, los ingresos rentísticos (32,6 por ciento) se originan en la operación, procesamiento y venta de hidrocarburos, donde la exportación de petróleo y derivados representa casi el 40 por ciento del total de las exportaciones. Los ingresos rentísticos incluyen los derechos por hidrocarburos, los aprovechamientos sobre rendimientos excedentes, así como los ingresos propios de PEMEX. En Bolivia (con una incidencia rentística del 39,9 por ciento) provienen de la explotación y exportación de gas (28 por ciento de las exportaciones totales) y del pago de regalías. Ecuador presenta una

---

<sup>11</sup> De aquí en adelante los datos sobre la participación de los rubros mencionados en el total de exportaciones de cada país corresponden a Jiménez y Tromben (2006, p. 64).

dependencia del 41,7 por ciento de sus ingresos corrientes sustentada en las exportaciones del petróleo y sus derivados -los cuales representan el 52 por ciento de sus exportaciones-, los ingresos de Petroecuador y los ingresos por regalías. Finalmente, Venezuela registra una participación de los ingresos rentísticos superior al 55 por ciento con una incidencia preponderante de un sector petrolero cuyas exportaciones representan más del 81 por ciento de las exportaciones totales. Los ingresos petroleros de carácter tributario equivalieron a un 2,5 por ciento del PBI y a un 27 por ciento de los ingresos rentísticos para 2009, mientras que los no tributarios (regalías petroleras y dividendos de PDVSA) supusieron el 9,5 del PBI y el 73 por ciento del total de ingresos rentísticos en 2009.

### **Estructuras tributarias y efecto rentístico**

Si bien algunos países de la región han mejorado su poder tributario respecto a décadas anteriores, ésta sigue presentando -en promedio- una baja presión tributaria (17,1 por ciento). Esta debilidad se manifiesta no sólo al compararla con la presión tributaria del mundo desarrollado (OCDE), sino también, y más importante aún, respecto a su consistencia en términos de pacto fiscal, esto es, los ingresos tributarios han sido insuficientes para financiar el gasto público y los compromisos derivados del endeudamiento. Esta falta de consistencia ha llevado a que los países de la región realicen en las dos últimas décadas importantes esfuerzos en términos de reforma tributaria. A modo de ejemplo, Colombia ha llevado adelante ocho reformas tributarias significativas desde 1985, seis de las cuales fueron entre 1990 y 2003; Paraguay impulsó una gran reforma en 1991, que en el transcurso de sus 12 años de vigencia sufrió 42 modificaciones, hasta la sanción en 2003 de una nueva ley tributaria (Gomez Sabaini, 2006 p. 41; Stein *et al.*, 2006 pp. 217-18). En síntesis, la región experimentó un proceso desequilibrado y continuo de reformas tributarias, expresión del déficit de capacidades estatales previamente aludido. Esta aseveración se ve reforzada si tenemos en cuenta que los mejores resultados en términos de presión tributaria de la última década responden a los efectos positivos de los procesos de crecimiento económico como el experimentado recientemente en la región, dado que la elasticidad de la recaudación tributaria es superior a la unidad (Gomez Sabaini y Martner, 2008 p. 4). No obstante, la caracterización genérica acerca de los aún bajos niveles de presión tributaria esconde fuertes contrastes.

**Cuadro 4**

**Presión tributaria total y por tipos de impuestos agregados (circa 2008\*)**

(sin seguridad social)

- en porcentaje del PBI-

	Total ingresos tributarios	Ganancias y patrimonio	IVA y otros impuestos al consumo
Argentina	25,5	8,5	12,3
Bolivia	19,9	5,2	13,0
Brasil	26,7	10,5	15,1
Chile	19,5	7,8	10,7
Colombia	16,1	6,9	7,3
Ecuador	12,5	4,6	6,3
México	9,6	5,5	3,7
Paraguay	12,4	2,2	8,3
Perú	15,6	7,3	7,7
Uruguay	17,1	5,6	10,1
Venezuela	13,5	3,2	5,6

\*Colombia corresponde a 2006 y Paraguay corresponde a 2007.

Fuente: CEPAL

(CEPAL)

En el Cuadro 4 observamos que para 2008 la presión tributaria en porcentajes del PBI (sin considerar aportes a la seguridad social) varía desde el 26,7 por ciento (Brasil) hasta el 9,6 por ciento (México). Estos valores y las diferencias entre los países representan una continuidad respecto de lo acontecido desde 1980. Aquellos países con mayor presión en la actualidad (Argentina, Brasil, Uruguay, Chile) han mantenido su posición a lo largo del período en cuestión. Asimismo, los que exhiben los menores

porcentajes no han conseguido aumentar la recaudación a pesar de los sucesivos intentos de reforma, como refleja claramente el caso mexicano, que conserva el nivel más bajo de presión dentro de los países analizados. Bolivia y Colombia constituyen excepciones en este escenario de continuidad ya que han logrado casi duplicar su presión tributaria en los últimos 15 años<sup>12</sup>.

Si bien no hay acuerdo en la literatura acerca del óptimo de presión tributaria, los estudios coinciden en marcar una importante brecha entre la presión efectiva y potencial regional, del orden de 28 puntos promedio (Gomez Sabaini, 2006 p. 37). Esta situación representa un desafío para una región caracterizada por su elevada desigualdad, en la medida que un nivel alto de imposición, pero moderadamente progresivo, puede tener un impacto mayor sobre la distribución de la renta que una baja presión pero de fuerte progresividad, dados los menores costos en términos de eficiencia e incentivos para la evasión (Musgrave citado en Gomez Sabaini, 2006).

Respecto a la composición de la estructura, hemos destacado dos grupos de impuestos. Por un lado, el de los provenientes de la imposición a las ganancias y al patrimonio (como indicador de tributos progresivos) y, por el otro, el conformado por aquellos provenientes del consumo, destacándose entre ellos el IVA (como un indicador de tributos regresivos). En promedio, el peso de la tributación regresiva es de 9,1 por ciento respecto al PBI y el peso de la tributación directa alcanza el 6,1 por ciento. Estos niveles plantean, nuevamente, fuertes diferencias con los países desarrollados, aún más intensas que en el caso de la presión tributaria. En estos últimos países la relación entre carga regresiva y progresiva se invierte y los impuestos a la renta y patrimonio alcanzan 9,7 puntos del PBI. Esto se refuerza considerando que la brecha entre la presión efectiva y potencial en la región por tipo de impuestos alcanza 108,9 puntos en el caso del impuesto a la renta y 4,0 en el caso de los impuestos al consumo.

Al interior del conjunto de países analizados se observan importantes variaciones en torno a la participación de estos dos tipos de impuestos. Los países que presentan una participación del impuesto a la renta en relación al PBI menor al promedio regional son México, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Perú y Paraguay<sup>13</sup>. Sin

---

<sup>12</sup> En el caso de Colombia, responde a modificaciones en algunos tributos que si bien fueron introducidos como temporales han perdurado, entre ellos se destaca la sobre-tasa de impuesto a la renta. En el caso de Bolivia, se sustenta en las reformas de 1986 y 1994, que promovieron la ampliación de la base tributaria.

<sup>13</sup> En muchos de estos casos, el crecimiento del comercio internacional y del precio de los *commodities* ha impulsado un incremento del impuesto a la renta por efecto de la mayor actividad de las empresas vinculadas a actividades extractivas, aumentando, en este caso por vía tributaria, el “efecto rentístico”. El crecimiento sostenido desde 2003 de la participación de los ingresos por impuesto a la renta en Perú -que en 2008 se equipararon con los impuestos al

embargo, con la excepción de Paraguay donde el impuesto a la renta personal aún no ha sido implementado, muchos de estos países (Perú, Ecuador, Venezuela) presentan las menores brechas entre el peso de los ingresos provenientes de ganancias y patrimonio y aquellos correspondientes a gravámenes al consumo, llegando en algunos casos (México) a revertirse esta participación. Asimismo, Venezuela, Ecuador y México presentaban para 2005 alícuotas bajas en términos relativos en sus impuestos al consumo (de entre el 12 y el 15 por ciento) con respecto a las de los países con mayor presión, como Argentina y Brasil, donde éstas alcanzaban los 21 y 20,48 puntos, respectivamente (Gomez Sabaini y Martner, 2008 p. 4; Álvarez Estrada, 2010 p. 321)<sup>14</sup>.

Más que una novedad en el patrón regresivo de la región, este resultado responde mejor a la baja presión tributaria de estos países. Recuperando las afirmaciones de Musgrave antes referidas, la baja presión -aunque de carácter progresivo- puede tener un impacto menor sobre la distribución, en la medida que, como observamos en México, la presión progresiva sobre el PBI es de las más bajas de la región. En el caso de estos países, el efecto distributivo compensador hay que buscarlo no en los ingresos tributarios sino en la relevancia de los ingresos rentísticos.

Si bien las causas de una baja presión tributaria así como la regresividad de la estructura responden a múltiples factores (informalidad económica, decisiones de política económica, eficiencia de la gestión tributaria, etc.), aquí nos concentraremos en el efecto que los ingresos rentísticos pueden ejercer sobre estas dos variables.

**Cuadro 5**

**Efecto rentístico**

Ingresos rentísticos y presión tributaria	Ingresos rentísticos e impuestos a la renta y patrimonio
-0,565	-0,649

consumo- se explica fundamentalmente por el *boom* de los metales en el mercado internacional (Arias Minaya, 2010 p. 330).

<sup>14</sup> En este sentido, el caso de México es paradigmático por las alícuotas diferenciadas o exenciones que aplica, como, por ejemplo, en el caso de los alimentos. Este tributo se convierte así en el que presenta las mayores ineficiencias recaudatorias registrando una alta evasión.

El Cuadro 5 presenta los resultados del coeficiente de Pearson. De los mismos surge una asociación negativa de moderada a fuerte tanto entre la relevancia de los ingresos rentísticos y la magnitud de la presión tributaria como entre aquella y la incidencia de la imposición sobre la renta y el patrimonio (la correlación inversa es algo más fuerte en el segundo caso).

Puede inferirse entonces que la disponibilidad de rentas provenientes de recursos naturales contribuye a un relajamiento de la presión tributaria coherente con la autonomización del Estado y la dilución del contrato social que planteara la perspectiva Estado – céntrica. También se sigue de lo observado que, en concordancia con la hipótesis del trabajo, la posibilidad de hacerse de recursos rentísticos termina por conformar estructuras tributarias de carácter más regresivo ya que las rentas se revelan como sucedáneas de la imposición progresiva al permitir sortear la “resistencia de la élite”. Esto se refuerza, al observar que la mayor parte de los ingresos correspondientes a ganancias y patrimonio en la región provienen de la imposición a las empresas y no a las personas<sup>15</sup>.

## 5. Reflexiones finales

Los Estados latinoamericanos tienen aún el desafío de profundizar y consolidar procesos de reconstrucción de las capacidades estatales que reviertan los altos niveles de desigualdad social que imperan en sus sociedades. Una de las herramientas fundamentales con que cuentan los Estados para impulsar políticas redistributivas es la política tributaria. Más aún, como señaláramos en el primer apartado de este trabajo, su relevancia y composición son reflejo del tipo de vínculos que los Estados mantienen con la ciudadanía. Desde una perspectiva weberiana, el poder fiscal constituye uno de los monopolios constitutivos del Estado. Tal como se señalara desde la corriente Estado-céntrica, la abundancia de recursos naturales mina las capacidades estatales en materia de tributación. Específicamente, los Estados rentistas debilitan el contrato social ya que se financian en menor medida con recursos provenientes de la imposición fiscal sobre la población. Asimismo, teniendo en cuenta los importantes grados de desigualdad social prevalecientes en la región, la disponibilidad de recursos corrientes de fuentes distintas a las tributarias posibilita ejercer menos presión sobre los sectores de mayores recursos, quienes tienen mayor fortaleza para oponerse a reformas tributarias progresivas.

---

<sup>15</sup> La recaudación de este impuesto recae fundamentalmente en las empresas, entre otros factores, por resultar más sencillo su monitoreo, lo que garantiza una menor evasión.

Este trabajo se propuso aportar evidencia empírica en ese sentido analizando las características tributarias de 11 países de la región luego del proceso de recuperación económica registrado durante los 2000. Auge que no sólo implicó un crecimiento sostenido de la actividad, sino también una mejora sustantiva en los indicadores sociales. Señalábamos allí que la recuperación de las cuentas fiscales estuvo ligada a un fuerte incremento de los ingresos públicos estrechamente asociado al incremento del precio de las *commodities* y a una mayor presión tributaria ejercida sobre la explotación de materias primas; es decir, al incremento de lo que aquí consideramos ingresos rentísticos. Cabe advertir que el protagonismo de las rentas derivadas de recursos naturales no está exento de grandes vulnerabilidades teniendo en cuenta su notable exposición a las fluctuaciones de los volúmenes comerciados y los precios de las *commodities* como la que se observara durante 2009 con la caída de los mismos como consecuencia de la crisis financiera internacional que interrumpiera el auge latinoamericano de 2003 - 2008. También señalamos que la mejora de la situación socio-económica de la población estuvo más vinculada al incremento de los ingresos de los hogares y en menor medida a iniciativas tendientes a una tributación de mayor progresividad que redundara en efectos redistributivos.

La debilidad tributaria de la región, expresada en una baja presión tributaria (17,1 por ciento en promedio) y en una baja participación de impuestos progresivos (6,12 por ciento en promedio), muestra la dependencia respecto de otras fuentes de ingresos corrientes que caracteriza al proceso de recuperación de la intervención estatal latinoamericano. En contraste con la estrechez de la imposición tributaria, los ingresos provenientes de la explotación y comercialización de recursos naturales representan en promedio el 22,4 por ciento del total de los ingresos corrientes de los Estados analizados. Asimismo, las diferencias al interior de este universo de países mostró tres grupos diferenciales: aquellos con escasa dependencia de ingresos rentísticos (Brasil y Uruguay), aquellos con una dependencia moderada (Argentina, Colombia, Chile, Colombia, Perú y Paraguay) y aquellos con una elevada dependencia, superior al 30 por ciento de los ingresos (México, Bolivia, Ecuador), alcanzando en el caso de Venezuela a más del 50 por ciento. El análisis de la relación entre la relevancia de los ingresos rentísticos y la magnitud de la presión tributaria reveló que existe una asociación negativa de moderada a fuerte (coeficiente de Pearson: -0,565), que resulta todavía más acentuada entre la incidencia rentística y la imposición progresiva (coeficiente de Pearson:-0,649). En síntesis, a mayor dependencia de ingresos rentísticos tiende a

disminuir la presión tributaria y, algo más pronunciadamente, se reduce también la incidencia de los impuestos considerados progresivos (ganancias y patrimonio).

Los resultados obtenidos constituyen una primera base para el análisis no sólo de las debilidades de la región en materia tributaria sino también de los diferentes aportes sobre la problemática de los Estados rentistas. En este sentido, consideramos que futuras investigaciones deberían contribuir a producir mayores avances a partir de abordajes longitudinales que den cuenta de las relaciones aquí estudiadas en términos dinámicos. Asimismo, es preciso estudiar más detalladamente la composición de los tributos progresivos de forma tal que se tenga en cuenta las diferencias en cuanto a imposición sobre las empresas y las personas, así como sus respectivas alícuotas y evolución. Por otro lado, requiere de complementar la dinámica del pacto fiscal incorporando los efectos del gasto público en la estructura social. Finalmente, se plantea la necesidad de incorporar los niveles de gobierno subnacional dado que constituyen sub-unidades rentísticas con incidencia en el mapa regional de las políticas de redistribución de los recursos.

A modo de cierre, la investigación deja planteado un interrogante a resolver en próximos trabajos. Luego de corroborar las implicancias negativas, en términos de tamaño y progresividad de la estructura tributaria, del protagonismo de los ingresos rentísticos, resta preguntarse si, como cabría esperar, esto representa un obstáculo adicional para la constitución de un pacto fiscal efectivo, o bien, paradójicamente, en contextos de severa “resistencia de la élite”, de orientarse los recursos obtenidos hacia un proceso de redistribución progresiva del ingreso, puede sentar las bases para una futura conformación del mismo.

## 6. Bibliografía

**Arias Minaya, Luis Alberto. 2010.** Perú: La tributación directa, evasión en el impuesto a la renta y desafíos. [aut. libro] Juan Pablo Jiménez, Juan Carlos Gómez Sabaini y Andrea Podestá. *Evasión y equidad en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 2010.

**Álvarez Estrada, Daniel. 2010.** México: La tributación directa, cálculo de evasión en el impuesto a la renta y desafíos. [aut. libro] Juan Pablo Jiménez, Juan Carlos Gómez Sabaini y Andrea Podestá. *Evasión y equidad en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 2010.

**Beaulieu, Isabelle. 2008.** El éxito de un Estado rentista: el caso de Malasia. *Economía Informa*. 2008, 354.



Leticia Patrucchi y Leonardo Grottola - Estructura tributaria, ingresos rentísticos y regresividad en América Latina. Un análisis de la situación actual.

**Boix, Carles. 2009.** Development and Democratization [en línea]. Disponible en: <http://www.princeton.edu/~cboix/Papers.html> [2010, Diciembre 22].

**Boix, Carles y Stokes, Susan. 2003.** Endogenous Democratization. *World Politics*. 2003, 55.

**CEPAL. 2007.** *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2007*. Santiago de Chile: CEPAL, 2007.

**CEPAL. 2008.** *Panorama Social de América Latina 2009*. Santiago de Chile: CEPAL, 2008.

**CEPAL. 2009a.** *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2008 – 2009*. Santiago de Chile: CEPAL, 2009.

**CEPAL. 2009b.** *Panorama Social de América Latina 2009*. Santiago de Chile: CEPAL, 2009.

**Cetrángolo, Oscar y Gomez-Sabaini, Juan Carlos. 2007.** *La tributación directa en América Latina y los desafíos de la imposición a la renta*. Santiago de Chile: CEPAL, 2007.

**Colom Jaén, Artur. 2010.** Recursos naturales y desarrollo en el Chad: ¿inserción periférica o maldición de los recursos? [en línea]. En: XII Reunión de Economía Mundial “Camino para superar la crisis global”, Santiago de Compostela, España, 26-28 de Mayo de 2010.

Disponible en: [www.usc.es/congresos/xiirem/pdf/97.pdf](http://www.usc.es/congresos/xiirem/pdf/97.pdf) [2010, Abril 15].

**Corden, Warner Max y Neary, James Peter. 1982.** Booming Sector and De – Industrialization in a Small Open Economy. *The Economic Journal*. 1982, 92.

**Corden, Warner Max. 1984.** Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation. *Oxford Economic Papers*, New Series. 1984, 36.

**Damill, Mario, Frenkel, Roberto y Maurizio, Roxana. 2007.** Macroeconomic Policy Changes in Argentina at the Turn of the Century. *Nuevos Documentos CEDES* [en línea]. 2007, 29. Disponible en: [http://www.cedes.org/informacion/ci/publicaciones/nue\\_doc\\_c.html](http://www.cedes.org/informacion/ci/publicaciones/nue_doc_c.html) [2010, Abril 15].

**Estévez, Alejandro. 2008.** La ciudadanía fiscal: un marco teórico. *Cuadernos del Instituto AFIP*. 2008, 2.

**Frenkel, Roberto. 2004.** Real Exchange Rate and Employment in Argentina, Brazil, Chile and México [en línea]. Disponible en: <http://www.g24.org/fren0904.pdf> [2010, Abril 15].

**Frenkel, Roberto y Taylor, Lance. 2006.** Real Exchange Rate, Monetary Policy and Employment: Economic Development in a Garden of Forking Paths [en línea]. Disponible en: [http://www.networkideas.org/feathm/oct2007/pdf/Frenkel\\_Taylor.pdf](http://www.networkideas.org/feathm/oct2007/pdf/Frenkel_Taylor.pdf) [2010, Abril 15].

**Gómez Sabaini, Juan Carlos. 2006.** *Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 2006.

**Gómez Sabaini, Juan Carlos y Martner, Ricardo. 2008.** América Latina: panorama global de su sistema tributario y principales temas de política [en línea]. Disponible en: <http://www.estimacionestributarias.com/archivos/2.pdf> [2011, Enero 10].

**Iazzetta, Osvaldo. 2007.** *Democracias en busca de Estado. Ensayos sobre América Latina*. Rosario: Homo Sapiens, 2007.

**Izquierdo Brichs, Ferrán. 2007.** Poder y estado rentista en el mundo árabe. *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos (REIM)*. 2007, 2.

**Jimenez, Juan Pablo y Tromben, Varinia. 2006.** Política fiscal y bonanza: impacto del aumento de los precios de los productos no renovables en América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL*. 2006, 90.

**Johansson, Åsa et al. 2008.** Taxation and Economic Growth. *OECD Economics Department Working Papers*. 2008, 620.

**Kacef, Osvaldo y López – Monti, Rafael. 2010.** América Latina, del auge a la crisis: desafíos de política macroeconómica. *Revista de la CEPAL*. 2010, 100.

**Levy Yeyati, Eduardo y Sturzenegger, Federico. 2007.** Fear of Appreciation. *Office of the Chief Economist World Bank Latin America and the Caribbean Region Policy Research Working Papers* [en línea]. 2007, 4387. Disponible en: [http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/11/09/000158349\\_20071109120032/Rendered/PDF/wps4387.pdf](http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/11/09/000158349_20071109120032/Rendered/PDF/wps4387.pdf) [2010, Abril 15].

**Lora, Eduardo. 2008.** *El futuro de los pactos fiscales en América Latina*. Washington: BID, 2008.

**Mann, Michael. 2004.** La crisis del Estado – Nación en América Latina. *Desarrollo Económico*. 2004, 44.

**Ocampo, José Antonio. 2007.** La macroeconomía de la bonanza latinoamericana. *Revista de la CEPAL*. 2007, 28.

**Ocampo, José Antonio. 2008.** El auge económico latinoamericano. *Revista de Ciencia Política*. 2008, 93.

**Oszlak, Oscar. 1997.** Estado y sociedad: ¿Nuevas reglas de juego? *Reforma y Democracia (Revista del CLAD)*. 1997, 9.

**Oszlak, Oscar. 2004.** *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Ariel, 2004.

**Rosser, Andrew. 2006.** The Political Economy of the Resource Curse: A Literature Survey. *Institute of Development Studies Working Paper Series*. 2006, 268.

**Sachs, Jeffrey y Warner, Andrew. 1999.** The Big Push, Natural Resource Booms and Growth. *Journal of Development Economics*. 59, 1999.

Leticia Patrucchi y Leonardo Grottola - Estructura tributaria, ingresos rentísticos y regresividad en América Latina. Un análisis de la situación actual.

**Sachs, Jeffrey y Warner, Andrew. 2001.** The Curse of Natural Resources. *European Economic Review*. 45, 2001.

**Sindzingre, Alice. 2007.** Financing the Developmental State: Tax and Revenue Issues. *Development Policy Review*. 2007, 25 (5).

**Silva Ruiz, José, Páez Pérez, Pedro y Rodríguez Tobo, Pedro. 2008.** *Finanzas públicas territoriales. Programa de administración pública territorial* [en línea]. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública. Disponible en: [http://hermesoft.esap.edu.co/esap/hermesoft/portal/home\\_1/rec/APT2010/1\\_APT\\_CREDITOS/SEMESTRE%25207%2520APT%2520CREDITOS/Modulo\\_Finanzas\\_Publicas\\_Territoriale\\_%2520APT.pdf](http://hermesoft.esap.edu.co/esap/hermesoft/portal/home_1/rec/APT2010/1_APT_CREDITOS/SEMESTRE%25207%2520APT%2520CREDITOS/Modulo_Finanzas_Publicas_Territoriale_%2520APT.pdf) [2011, Enero 10].

**Stein, Ernesto et al. 2006.** El arte de la política tributaria. *La política de las políticas públicas*. Washington: BID, 2006.

**Tanzi, Vito y Zee, Howell. 2001.** La política tributaria en los países en desarrollo. *Serie Temas de Economía del Fondo Monetario Internacional (FMI)*. 2001, 27.

**Weber, Max. 1991.** *¿Qué es la burocracia?* Buenos Aires: Editorial Leviatán, 1991.